

## Polityka ekologiczna w dokumentach międzynarodowych i konstytucjach

### 1. Geneza

Ochrona środowiska i problemy z nią związane towarzyszyły człowiekowi od zarania cywilizacji. Świadczą o tym działania państw starożytnych (Babilonii, Egiptu, Indii, Grecji, Rzymu, Chin) wyrażające się w ustanowieniu prawa środowiska. Chroniło ono wody, lasy i ziemię przed nadmierną ilością odpadów i hałasem w miastach (np. w milionowym starożytnym Rzymie)<sup>1</sup>.

W średniowiecznej Europie również dostrzeżono niebezpieczeństwa grożące środowisku. Przykładem tego było rozporządzenie króla Anglii Edwarda I z roku 1306 dotyczące spalania węgla w otwartych paleniskach. Celem tego zakazu była ochrona powietrza nad Londynem. Podobnie postąpił król Francji Karol IV (w XIV wieku). Zabronił mieszkańcom Paryża używania do ogrzewania substancji, które powodowały przykre zapachy i uciążliwe dymy<sup>2</sup>.

Najbardziej niebezpieczna dla środowiska stała się rewolucja przemysłowa. Stworzyła wielkie miasta przystosowane do rozrastającego się przemysłu, ale groźne dla człowieka. Dostrzeżono niebezpieczeństwa zagrażające ludziom i poczęto wydawać ustawy ochraniające środowisko: np. Finlandia w 1734 roku wydała ustawę o ochronie lasów sosnowych, dekret Napoleona z 15 X 1810 roku o negatywnych wpływach na środowisko fabryk i warsztatów (zwłaszcza na sąsiadujące z nimi domy

---

<sup>1</sup> R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s.27,28; G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 22–23.

<sup>2</sup> G. Grabowska, op.cit., s. 25; zob. A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993; P. Korzeniowski, *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 19–49.

mieszkalne), w Niemczech (1869 rok) i w Luksemburgu (1872 rok) wprowadzono licencje na działalność przemysłową, w Anglii w 1876 roku wprowadzono ustawę o ochronie rzek przed zanieczyszczeniami, w Holandii w 1875 roku w ustawie wystąpiono przeciwko zanieczyszczeniom przemysłowym środowiska, w 1901 roku ustanowiono w tym kraju prawo urbanistyczne, w Anglii w 1908 roku wydano pierwszą ustawę o ochronie powietrza<sup>3</sup>.

Objawy klęski ekologicznej dotknęły również Stany Zjednoczone w postaci erozji, zanieczyszczeń powietrza i wody oraz przeludnienia obszarów przemysłowych. Największym wydarzeniem było zwołanie przez prezydenta Teodora Roosevelta konferencji w Białym Domu w 1908 roku na temat ochrony bogactw naturalnych.

Pomimo wielu osiągnięć i ustanowieniu szeregu aktów prawnych nie udało się przeciwstawić się ujemnym następstwom uprzemysłowienia i urbanizacji. Jednak pierwszy etap kształtowania polityki ekologicznej poprzez normy środowiskowe ustalone przez państwa dały początek wyodrębnieniu się prawa środowiska w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym.

Początki drugiego etapu kształtowania prawa i polityki środowiska wyrażają się we współdziałaniu państw o charakterze międzynarodowym. Pierwszy przykład miał miejsce już w 1781 roku, kiedy król Francji i książę – biskup Bazylei podpisali konwencję w sprawie ochrony lasów i ptaków łownych w obszarach przygranicznych<sup>4</sup>. Następny dotyczył już umowy wielostronnej z 1886 roku zawartej, w sprawie ochrony łosia w dorzeczu rzeki Ren, między Niemcami, Luksemburgiem, Holandią i Szwajcarią. Inne umowy obejmowały wody graniczne np. pomiędzy USA i Kanadą (1909 i 1972 rok), USA i Meksykiem (1944 rok). Pojawiły się również pierwsze konwencje o ochronie przyrody (np. konwencja o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa 1902 rok, traktat o ochronie fok futerkowych 1911 rok oraz dwie konwencje regulujące połowy wielorybów 1931 i 1937 rok). Niemniej istotnym problemem sąsiedzkim było zanieczyszczenie powietrza przez rozwijający się przemysł m.in. hutniczy. Doświadczyli tego, w latach trzydziestych XX wieku, mieszkańcy USA na terenach graniczących z Kanadą. Stopniowo państwa zaczęły dostrzegać coraz więcej elementów środowiska i konieczność wielostronnej regulacji prawnej (np. ochrona flory i fauny – konwencja z 1933 roku podpisana w Londynie, a także konwencja waszyngtońska z 1940 roku o ochronie przyrody i zachowaniu dzikiej fauny i flory)<sup>5</sup>.

W pierwszych latach po drugiej wojnie światowej (do 60.) państwa poświęciły wiele uwagi zanieczyszczeniom mórz i oceanów oraz wykorzystaniu ich zasobów (dlatego powołano w Genewie w 1948 r., „Międzynarodową Organizację Morską”). Pojawiło się również zagrożenie termojądrowe spowodowane poprzednio wybuchem

<sup>3</sup> G. Grabowska, op.cit., s. 26–27; R. Paczuski, op.cit., s. 28.

<sup>4</sup> Zob. A. Przyborowski-Klimczak, *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym*, [w:] *Ekologia i prawo*, Lublin 1999; G. Grabowska, op.cit., s. 27–28.

<sup>5</sup> G. Grabowska, op.cit., s. 28–29.

bomb w Hiroszynie i Nagasaki, a także rosnącymi liczebnie próbami eksplozji termojądrowych dokonywanych wówczas przez USA i ZSRR.

Następne lata (1960–1970) charakteryzowały się wzrastającą liczbą nowych porozumień w zakresie ochrony środowiska. Nowe konwencje stanowiły próbę przeciwstawienia się różnym rosnącym zagrożeniom ekologicznym<sup>6</sup>. Okazały się one mało skuteczne i należało szukać innych rozwiązań w celu przeciwstawienia się narastającej degradacji środowiska. To spowodowało, że ochrona środowiska stała się problemem globalnym, który wymagał nowej regulacji prawnej. Postanowiono wykorzystać istniejące organizacje międzynarodowe do objęcia przepisami prawnymi całości środowiska, a nie tylko jego elementy oraz uznano, że należy zastosować w prawie środowiska obok wiążących konwencji akty niewiążące, takie jak: deklaracje, rezolucje, uchwały. Miały one spełniać rolę przygotowującą państwa do podejmowania rozwiązań wiążących.

## 2. Deklaracja Sztokholmska 1972 rok

Narastający kryzys środowiska spowodował wzrost zainteresowania tym problemem na XXIII sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 3 XII 1986 r. W czasie dyskusji stwierdzono, że „po raz pierwszy w historii ludzkości pojawił się kryzys o zasięgu ogólnoswiatowym, obejmujący zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się – kryzys dotyczący stosunku człowieka do środowiska”<sup>7</sup>.

U uchwalonej rezolucji na XXIII sesji ONZ zobowiązano sekretarza generalnego NZ U Tanta do przygotowania raportu o ochronie środowiska i zaproponowano zwołanie specjalnej konferencji w Sztokholmie 5–16 czerwca 1972 roku.

Raport<sup>8</sup> U Tanta „Człowiek i jego środowisko” zawiera informacje o najważniejszych zagrożeniach występujących na całym świecie. Wyróżniono trzy grupy problemów: osiedla ludzkie, zagadnienia terytorialne i globalne. Ponadto dokonano klasyfikacji problemów ochrony środowiska na lokalne, regionalne, krajowe i międzynarodowe.

Konferencja sztokholmska spowodowała podniesienie rangi ochrony środowiska do podstawowej funkcji państwa. Deklaracja Sztokholmska była pierwszym międzynarodowym dokumentem, w którym prawo do środowiska zaliczone zostało do katalogu podstawowych praw człowieka. Wyodrębniono również nowy termin – „polityka ochrony środowiska” jako istotna część polityki państwowej. Opracowano także zbiór zasad (26), który zamieszczono w „Deklaracji Konferencji ONZ w sprawie ochrony środowiska”.

<sup>6</sup> G. Grabowska, op.cit., s. 28 i 30.

<sup>7</sup> R. Paczuski, op.cit., s. 30.

<sup>8</sup> Człowiek i jego środowisko. Raport Sekretarza Generalnego ONZ U Tanta z dn. 26 V 1969 r. Biuletyn Polskiego Komitetu do spraw UNESCO. Numer Specjalny.

Deklaracja składa się z dwóch części<sup>9</sup>. W pierwszej części sformułowano cele i zadania polityki ochrony środowiska naturalnego, a w drugiej zamieszczono główne zasady, na których powinna opierać się polityka ochrony środowiska w wielu wymiarach (lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym), badań naukowych, rozwiązań prawnych i organizacyjnych oraz technicznych, technologicznych i edukacyjnych.

W zasadach zwracano uwagę na życie człowieka w odpowiednim środowisku i ciążącą na nim odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska z myślą o obecnych i przyszłych pokoleniach (zasada 1, 2, 3, 5). Nakładano na państwa obowiązki związane z ochroną mórz i oceanów oraz innych elementów środowiska przed substancjami zagrażającymi ludziom, a także odpowiedzialność za naruszenie norm środowiska (zasada 7). Zasada ta została rozwinięta przez szereg konwencji międzynarodowych (już w latach 1972, 1973, 1974). Zwrócono również uwagę na wzajemne relacje środowiska i planowanych osiedli i miast (zasada 15). Natomiast zasady 19 i 20 dotyczyły głównie edukacji ekologicznej i badań naukowych oraz dostępu do informacji o rezultatach tych badań<sup>10</sup>.

### 3. Konferencja „Środowisko i Rozwój” Rio de Janeiro 1992 rok

Druga Konferencja ONZ „Środowisko i Rozwój” obradowała do 3–14 czerwca 1992 roku (w 20 lat po Konferencji w Sztokholmie). Na konferencji opracowano następujące dokumenty<sup>11</sup>:

1. „Deklarację z Rio”, która zastąpiła projektowaną „Kartę Ziemi” (27 zasad, przyszłych praw i obowiązków);
2. „Agendę 21” czyli „Globalny program działań u progu XXI wieku”;
3. Ramową Konwencję w sprawie zmian klimatu;
4. Konwencję o różnorodności biologicznej;
5. Zasady w sprawie lasów<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Deklaracja Konferencji ONZ na temat ochrony środowiska, Sztokholm, czerwiec 1972, [w:] Kształtowanie i ochrona środowiska. Materiały do dyskusji. Zeszyt nr 1/1972. Ośrodek Informacji ZGSARP, Warszawa 1972.

<sup>10</sup> R. Paczuski, op.cit., s. 34–37; G. Grabowska, op.cit., s. 32–33; Deklaracja, op.cit., P. Korzeniowski, op.cit., s.50–52; K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa – Wrocław 1977, s. 58.

<sup>11</sup> Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992 r. Szczyt Ziemi. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993.

<sup>12</sup> S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 56; R. Paczuski, op.cit., s. 40–46.

W „Deklaracji z Rio” sformułowano 27 zasad, które stanowią kontynuację i rozwinięcie zasad „Deklaracji Sztokholmskiej”. Głównym celem „Szczytu Ziemi” stało się osiągnięcie zrównoważonego rozwoju i korzystniejszych warunków życia (zasada 1 i 8). Podkreślono, że prawo do rozwoju musi być egzekwowane tak, aby sprawiedliwie uwzględnić rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń (zasada 3)<sup>13</sup>.

„Deklaracja z Rio” przeciwstawiła się dotychczasowemu traktowaniu środowiska (jakie miało miejsce w cywilizacji przemysłowej) i ogłosiła początek ery ekologicznej, u której podstaw powinno być światowe partnerstwo mające na uwadze zrównoważony rozwój wszystkich państw zapewniający lepszą jakość życia obecnym i przyszłym pokoleniom. Aby osiągnąć ten cel należy:

- ustanowić prawa środowiska (powstanie państwowych norm środowiska);
- system ekonomiczny podporządkowany zasadzie zrównoważonego rozwoju;
- politykę demograficzną;
- przeciwdziałanie konfliktom zbrojeniowym – czynnikowi niszczącemu środowisko przyrodnicze;
- walkę z nędzą – czynnik sprzyjający degradacji środowiska<sup>14</sup>.

„Deklaracja z Rio” wskazuje na rozwiązania, które powinny charakteryzować cywilizację poprzemysłową:

- państwa mają prawo korzystania ze swoich zasobów naturalnych zgodnie z własną polityką środowiska i rozwoju;
- państwa ponoszą odpowiedzialność za zniszczenie środowiska naturalnego innych krajów;
- eliminacja niezrównoważonych systemów produkcji;
- wymiana wiedzy naukowej i technologii;
- dostęp do informacji o środowisku;
- ocena każdej inwestycji w oddziaływaniu na środowisko;
- udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji o inwestycjach;
- odszkodowania dla ofiar zanieczyszczeń;
- system ostrzegawczy i informujący o katastrofach ekologicznych lub zagrożeniach.

Najważniejszym dokumentem konferencji w Rio do Janeiro była Agenda 21 (Globalny Program Działań), który określił dalszy rozwój ludzkości w XXI wieku. Składa się ona z czterech części:

1. Wymiar społeczny i ekonomiczny;
2. Ochrona i zarządzanie zasobami rozwoju;
3. Umocnianie roli różnych grup społecznych;
4. Środki realizacji.

<sup>13</sup> S. Kozłowski, op.cit., s. 57–61.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 61.

Do katalogu problemów, na które zwraca szczególną uwagę ten obszerny dokument (ponad 500 stron), zalicza się:

- ochrona i wspomaganie zdrowia człowieka;
- zrównoważony rozwój osiedli ludzkich;
- ochrona atmosfery;
- bezpieczne wykorzystanie toksycznych substancji chemicznych;
- gospodarowanie odpadami stałymi i ścieżkami;
- zrównoważone gospodarowanie gruntami rolnymi;
- walka ze zniszczeniem lasów;
- zrównoważony rozwój terenów górskich;
- ochrona i zagospodarowanie zasobów słodkowodnych;
- zachowanie różnorodności biologicznej;
- walka z pustynnieniem i suszą<sup>15</sup>.

Agenda 21 jest również zestawem zobowiązań pomiędzy Północą a Południem w sprawie rozwoju niezagrażającego środowisku naturalnemu. Określa harmonogram i kosztorys działań na lata 1993–2000. Realizacja Agendy 21 wymagała dużych środków finansowych (obliczono wówczas na 600 mld dolarów rocznie), które miały pochodzić z odpisu 0,7% dochodu narodowego brutto państw wysokoprzemysłowych (koncepcja ta poniosła fiasko, systematycznie wraca się do tego sposobu finansowania globalnego programu ochrony środowiska).

Niemniej ważnym dokumentem była konwencja klimatyczna, która dotyczyła emisji gazów cieplarnianych (szklarniowych). Zapis zamieszczony w konwencji spowodował spór między zwolennikami sformułowania stabilizacja emisji (zwłaszcza CO<sub>2</sub>) a zmniejszenie emisji gazów szklarniowych. Sprzeciw Stanów Zjednoczonych skłonił inne kraje do przyjęcia określenia stwierdzającego stabilizację emisji na poziomie 1990 roku (konferencje klimatyczne od 1995 roku po rok 2001 miały wiele problemów z egzekwowaniem tego zapisu).

W następnej konwencji o różnorodności biologicznej „spór dotyczył finansowego udziału firm pracujących nad biotechnologiami na rzecz krajów, skąd pochodził materiał genetyczny”<sup>16</sup>. Amerykańskie koncerny negatywnie oceniały ten zapis, który jednak został umieszczony w konwencji. Skłoniło to USA do nie podpisania konwencji.

Przyjęto w Rio po raz pierwszy zasady ochrony lasów (dokument ten nie miał charakteru zobowiązania prawnego) i ich prawidłowego rozwoju w wymiarze krajowym, regionalnym oraz globalnym.

Po pięciu latach, jakie minęły od konferencji w Rio, oceniono jej dokonania w zakresie ochrony środowiska w skali globalnej. W przygotowaniu sprawozdania uczestniczyło 500 naukowców z całego świata. Zostało ono przedstawione na

<sup>15</sup> R. Paczuski, op.cit., s. 42–44; *Dokumenty końcowe*, op.cit.

<sup>16</sup> S. Kozłowski, op.cit., s. 69.

odbywającej się w Nairobi (w 1997 roku) konferencji ministrów odpowiedzialnych za sprawę ekologii. Wskazano na następujące tendencje:

- nie zmniejszyła się produkcja gazów powodujących tzw. efekt cieplarniany; rośnie warstwa dwutlenku węgla, metanu i innych gazów szklarniowych; w związku z tym grożą nam w najbliższym czasie różne klimatyczne anomalie; na Ziemi robi się coraz cieplej;
- zanieczyszczenie powietrza jest głównym problemem w większości krajów świata (zwłaszcza w miastach); poprawa jakości powietrza w megamiastach jest jednym z ważnych i pilnych problemów do rozwiązania;
- brak czystej wody i systemów ściekowych; cele Szczytu Ziemi w Rio (1992 r.) w tym zakresie w najbliższych latach nie zostaną osiągnięte (20 krajów cierpi na chroniczny niedostatek wody);
- erozja gleb i lasów, kurczy się różnorodność gatunków zwierząt i roślin (giną ekosystemy leśne).

Ocena wdrażania z życie postanowień z Rio przez pięć lat (od 1992–1997 rok) jest krytyczna i stwierdza się jednoznacznie, że sytuacja w stanie środowiska przedstawia się gorzej niż przed pięcioma laty (podobna ocena pojawiła się po następnych pięciu latach w 2002 r).

Krytyczny stan środowiska naturalnego jest dostrzegany, ale brak konsekwencji realizacji uchwalonych i podpisanych dokumentów począwszy od Rio po spotkanie międzynarodowe (1997 rok). Stwierdzenie po pięciu latach, że stan środowiska nie poprawił się, a odwrotnie uległ dalszej degradacji, świadczy o bezradności społeczności międzynarodowej, jej organizacji rządowych i pozarządowych<sup>17</sup>.

#### 4. Konferencja w Johannesburgu (2002)

Przewidywano, że następna konferencja globalna o ochronie środowiska odbędzie się za 20 lat i podejmie decyzje korzystne dla dalszego rozwoju świata. Postanowiono jednak zwołać konferencję na „Szczyt Ziemi” o 10 lat wcześniej (od 26.08 do 04.09.2002 roku) w Johannesburgu. Kontynuatorką postanowień konferencji z Rio de Janeiro.

W Johannesburgu dominowały problemy społeczno-gospodarcze nad problemami ochrony środowiska. Przed rozpoczęciem konferencji sformułowano listę przeszkód na drodze rozwoju świata. Należą do nich: bieda, nadmierne zużycie surowców naturalnych, głód, konflikty zbrojne, narkotyki, przestępczość, terroryzm, nietolerancja, epidemia (AIDS).

Problematykę konferencji w Johannesburgu zawężono do: wody, energii, rolnictwa, ochrony flory i fauny oraz zdrowia. Ochrona środowiska znalazła się na dalszym planie pomimo alarmujących raportów:

<sup>17</sup> U. Świętochowska, *Patologie cywilizacji współczesnej*, Toruń 2001, s. 83–85.

- a) o zużywaniu surowców naturalnych i zasobów ekologicznych;
- b) o wzrastającym ginięciu gatunków zwierząt i roślin;
- c) o ociepleniu od 1–3,5°C w XXI wieku, co może spowodować topnienie lodowców, podwyższenie poziomu mórz, susze, powodzie, mikroby<sup>18</sup>.

Najwięcej miejsca poświęcono różnicom demograficznym i gospodarczym między Północą i Południem. Dominowała walka z ubóstwem (zmniejszenie o ½ ubóstwa do 2015 roku). Temu problemowi podporządkowano rozważania nad wodą, energią, rolnictwem, ochroną zdrowia oraz ochroną flory i fauny.

Podstawowym dokumentem „Szczytu Ziemi”, który udało się w ostatniej chwili uzgodnić, jest deklaracja końcowa „Plan Działania”. Liczy on 65 stron i 152 punktów. Główne punkty „Planu Działania” można podzielić na dwie części:

I. Zobowiązania konkretne:

- „do 2015 roku: zmniejszenie o połowę liczby osób żyjących za dolara lub mniej dziennie (obecnie ponad miliard ludzi);
- zmniejszenie o połowę liczby osób bez dostępu do urządzeń sanitarnych;
- odnowienie zasobów ryb, zmniejszonych wskutek nadmiernego połowu;
- do 2010 roku: osłabienie tempa wymierania rzadkich odmian fauny i flory;
- do 2002 roku: wytwarzanie i stosowanie środków chemicznych w sposób jak najmniej szkodliwy dla ludzi i środowiska”<sup>19</sup>.

II. Zobowiązania i deklaracje generalne<sup>20</sup>:

- „ułatwienie dostępu do tanich odnawialnych źródeł energii (wiatr, słońce);
- dostęp do opieki zdrowotnej zgodnie z podstawowymi prawami człowieka wartościami religijnymi i kulturowymi;
- zapewnienie lekarstw wszystkim potrzebującym;
- stworzenie dobrowolnego funduszu solidarności na walkę z ubóstwem;
- apel do krajów bogatych o przeznaczenie 0,7% PKB na pomoc rozwojową;
- uznanie, że globalizacja ma plusy i minusy: stwarza możliwości wzrostu, ale stawia kraje biedne wobec trudnych wyzwań;
- uznanie, że dobre rządzenie jest istotnym warunkiem zrównoważonego rozwoju;
- większy wkład krajów bogatych niż biednych w ratowanie środowiska naturalnego;
- chronienie środowiska nawet wtedy, gdy nie ma jednoznacznych dowodów na istnienie zagrożenia”.

Do porażek „Szczytu Ziemi” należy zaliczyć nie dopuszczenie do przyjęcia propozycji Unii Europejskiej, aby za jeden z celów zrównoważonego rozwoju uznać

---

<sup>18</sup> Nowe Rio stare problemy, opracowano na podstawie: TIME, The Observer, Süddeutsche Zeitung, Forum nr 35 z 26.08–01.09.2002, s. 9.

<sup>19</sup> J. Kowalski, *Plan działania na zakończenie*, „Szczytu Ziemi” w RPA, „Rzeczpospolita” nr 207, z dnia 05.09.2002 r.

<sup>20</sup> Ibidem.



zwiększenie do 2010 roku z 14 do 15% udziału odnawialnych źródeł. Przeciwwstawiły się temu Stany Zjednoczone wsparte przez Japonię i kraje naftowe.

Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan w podsumowaniu konferencji w Johannesburgu podkreślił, że państwa przyjęły konkretne zobowiązania na rzecz walki z ubóstwem. Realizacja ich zależy od rządów i organizacji pozarządowych (społecznych).

Ocena „Szczytu Ziemi” jest różna. Niektórzy wyrazili zadowolenie z osiągnięć konferencji (np. przedstawiciele Unii Europejskiej). Wielu członków delegacji uważało, że „Plan Działania” jest bardzo „rozwodniony”. Najsurowsze oceny wyrażali antyglobaliści i ekolodzy. Uznali, że „Szczyt Ziemi” przyniósł wielkie rozczarowanie i stanowi krok wstecz w stosunku do Rio<sup>21</sup>.

## 5. Cele i zasady polityki ekologicznej Unii Europejskiej

Cele polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej zostały sformułowane w wielu dokumentach. W preambule Traktatu Wspólnoty Europejskiej z 1957 r nie wspomniano o ochronie środowiska bezpośrednio, ale pośrednio np. „stałą poprawą warunków życia i pracy swych narodów”; „zmniejszenie różnic między poszczególnymi regionami”<sup>22</sup>. Pierwsze zmiany w podejściu do problematyki ekologicznej nastąpiły wraz z przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego (1986 rok), w którym zamieszczono tytuł „VII Środowisko naturalne” i artykuły 130R, 130S, 130T. W artykułach określono cele, zasady oraz kryteria podejmowania działań w ramach polityki ekologicznej. Jednak przyznanie polityce ekologicznej Wspólnoty Europejskiej należnego jej miejsca nastąpiło dopiero po przyjęciu Traktatu z Maastricht (1992 rok) – powołującego Unię Europejską,

Traktat o Unii Europejskiej zawiera już we wstępie wyraźną deklarację jej twórców, stwierdzającą, że ich państwa są zdecydowane popierać postęp ekonomiczny i społeczny m.in. poprzez „budowanie rynku wewnętrznego, wzmocnienie spójności i ochronę środowiska naturalnego, uwzględniając zasadę zrównoważonego rozwoju”<sup>23</sup>. Konkretyzacja tak ogólnie zapisanych celów polityki ochrony środowiska została ujęta w artykule 2 Traktatu o UE: „osiąganie trwałego i zrównoważonego rozwoju”<sup>24</sup>.

Najszerzej określono cele polityki ekologicznej w Traktacie Amsterdamskim (1997 rok), gdzie w art. 3 wśród innych wymieniono „politykę w zakresie środowi-

<sup>21</sup> K. Kęciek, *Szczyt 170 państw*, „Przegląd” nr 34, z 26.08.2002, s. 32; J. D. Wolfensohn, *Stały rozwój: nasza szansa w Johannesburgu*, „Rzeczpospolita” nr 196, z 23.08.2002.

<sup>22</sup> *Dokumenty Europejskie*, Lublin 1999, s. 99.

<sup>23</sup> *Dokumenty*, op.cit., s. 47.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 51.

ska naturalnego”<sup>25</sup>, a w art. 6 zaznaczono „wymogi ochrony środowiska naturalnego muszą być włączone do określenia i realizacji polityki Wspólnoty oraz działań przewidzianych w artykule 3, w szczególności w celu popierania trwałego rozwoju”<sup>26</sup>. W tym artykule wyznaczono ochronie środowiska wszechstronne i szczególne zadanie w stosunku do innych polityk (zwłaszcza gospodarczej i społecznej).

Rozwinięcie i uszczegółowienie polityki Unii Europejskiej wobec środowiska zawiera Tytuł XIX Traktatu Amsterdamskiego „Środowisko naturalne” z głównym art. 174. Określono w nim cele polityki ochrony środowiska: „zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego; ochrony zdrowia człowieka; rozważnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych; wspierania działań na poziomie międzynarodowym dotyczących regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego”<sup>27</sup>.

Polityka ekologiczna Unii Europejskiej jest uwarunkowana (wg art. 174, ust. 3) następującymi czynnikami: „dostępne dane naukowo-techniczne; warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Wspólnoty; potencjalne zyski i koszty działań lub ich braku; gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości oraz równomierny rozwój jej regionów”<sup>28</sup>.

Celem polityki ekologicznej UE staje się wypracowanie spójnego modelu zarządzania środowiskiem w państwach członkowskich oraz przyjęcie wspólnych standardów jego ochrony. Określa to art. 174, ust. 2: „Polityka Wspólnoty dotycząca środowiska naturalnego ma na celu wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się na zasadzie ostrożności i zasadach stosowania działań zapobiegawczych, naprawiania szkód dla środowiska przede wszystkim u ich źródła i pokrywania kosztów tej naprawy przez ich sprawcę”<sup>29</sup>.

W Unii Europejskiej ideę wspólnej polityki ekologicznej zaczęto konkretyzować także poprzez przyjmowane i realizowane programy ekologicznych działań Wspólnoty. Programy te zawierały propozycje regulacji prawnych, które Wspólnota zamierzała wprowadzić w życie oraz idee polityki ekologicznej i jej kierunki rozwoju w przyszłości. Opracowywano również programy specjalne dotyczące szczególnych problemów i obszarów<sup>30</sup>.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań prawo środowiska Wspólnoty Europejskich stanowią podstawy traktowe (prawo pierwotne), uchwały wiążące (prawo wtórne), wieloletnie programy działania (sześć programów: pierwszy 1973–1976, drugi 1977–1981, trzeci 1982–1986, czwarty 1987–1992, piąty 1993–2000, szósty

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 243.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 243–245.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 243.

<sup>30</sup> G. Grabowska, *op.cit.*, s. 99–102.

2001–2010) i konwencja z Aarhus (1998 r., dotycząca zapewnienia obywatelom UE dostępu do informacji na temat stanu środowiska).

W programach podkreślano konieczność redukcji zanieczyszczeń, podejmowania współpracy w realizacji zanieczyszczeń, podejmowania współpracy w realizacji konkretnych projektów ekologicznych, wzmocnienia prewencyjnego charakteru polityki ekologicznej, racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, ochrony wód, uznania zależności między polityką ekologiczną i strategiami gospodarczymi oraz rozwoju samopodtrzymującego<sup>31</sup>.

Unia Europejska rzuciła wyzwanie Europie VI Programem (na lata 2001–2010) „Nasza przyszłość, nasz wybór”. Program określa pięć obszarów priorytetowych:

- 1) skuteczne egzekwowanie wspólnotowego prawa ochrony środowiska;
- 2) integrowanie aspektów polityki ochrony środowiska w politykach i programach sektorowych;
- 3) współpraca z biznesem, wspieranie innowacyjności gospodarki, informowanie Konsumentów;
- 4) prawa dostępu do informacji o środowisku;
- 5) racjonalne planowanie przestrzenne, uwzględniające aspekty ochrony środowiska<sup>32</sup>.

Program VI koncentruje się również na szczegółowych problemach: ochronie klimatu, ochronie przyrody, zachowaniu różnorodności biologicznej, środowiska i zdrowia, racjonalnym korzystaniu z zasobów naturalnych i gospodarce odpadami<sup>33</sup>.

Polityka ekologiczna Unii Europejskiej uwzględnia również wiele zasad (13), a wśród nich wyróżnia zasadę zrównoważonego rozwoju, która zapewnia prawo do rozwoju obecnego pokolenia, bez ograniczenia tych praw przyszłym pokoleniom<sup>34</sup>. Pierwszym krokiem w realizacji tej zasady był Traktat Amsterdamski, a następnymi:

- szczyt Rady Europejskiej w Cardiff w 1998 r., gdzie uznano za istotne uwzględnienie zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska w polityce społecznej, gospodarczej i sektorowej oraz włączenia do jej realizacji instytucji europejskich;
- postanowienie Rady Europejskiej na szczycie w Goeteborgu w 2001 roku, gdzie przyjęto kompleksową strategię zrównoważonego rozwoju. Do najważniejszych problemów zaliczono:
  - a) globalne zmiany klimatyczne,
  - b) potencjalne zagrożenia zdrowotne,
  - c) rosnącą presję na zasoby naturalne,

<sup>31</sup> U. Świętochowska, *Idea integracji europejskiej w cywilizacji/przełomu XX/XXI wieku*, Gdańsk 2002, s. 86–87.

<sup>32</sup> A. Kassenberg, M. Sobolewski, *Zmiany Klimatu. Polityka i działania na rzecz ograniczenia emisji gazów szklarniowych w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2002, s. 15–16.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>34</sup> G. Grabowska, op.cit., s. 191–215.

- d) bieda i marginalizacja społeczna,
- e) następstwa starzenia się społeczeństwa,
- f) problemy wynikające z rosnącej urbanizacji,
- g) poszerzenie UE o kraje kandydackie spotęguje problem zapewnienia spójności i zmniejszenia różnic regionalnych<sup>35</sup>.

## 6. Prawo do środowiska w niektórych konstytucjach

Niemniej istotnym dokumentem w kształtowaniu polityki ochrony środowiska jest konstytucja każdego państwa. Powinna zawierać nie tylko poszerzony katalog praw podstawowych o prawo do środowiska, ale także postanowienie nakładające na państwo obowiązek realizacji celów ochrony środowiska. W taki sposób postąpili Niemcy wprowadzając do konstytucji z 1949 r. przepis art.20a o następującym brzmieniu: „Państwo chroni naturalne podstawy życia, także ze względu na swą odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń w ramach odpowiadających porządkowi konstytucyjnemu, w drodze ustawodawczej oraz na podstawie ustawy i prawa przez władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości”<sup>36</sup>.

Odmienne potraktowano ten problem w konstytucji Portugalii z 1976 r., gdzie pośród praw socjalnych wymieniono także prawo do środowiska, które w art. 66 sformułowano w sposób następujący: „Każdy ma prawo do ludzkiego, zdrowego i zrównoważonego ekologicznie środowiska oraz obowiązek jego ochrony”<sup>37</sup>.

Podobnie w konstytucji Hiszpanii z 1978 r., art. 45 ust. 1 stanowi: „Wszyscy mają prawo do korzystania ze środowiska naturalnego dla rozwoju jednostki, jak również mają obowiązek jego zachowania”<sup>38</sup>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., w art. 5... „zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, a w katalogu wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych wymieniono prawo do ochrony środowiska w art. 74 w ust.1, 2, 3, 4 w następującym brzmieniu: ust.1. „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”; ust. 2. „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”; ust. 3. „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”; ust. 4. „Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> A. Kassenberg, M. Sobolewski, op.cit., s. 21–22.

<sup>36</sup> P. Czapiel, B. Iwański, A. Wasilewski, *Ustawa o ochronie środowiska i inne akty prawne ze skrótem*, wprowadzenie A. Wasilewski, Kraków 1996, s. 7–8; J. Rotko, *Ustawa zasadnicza RFN a ochrona środowiska*, „Studia Prawnicze”, 1983, nr 1, s. 143 i nast.

<sup>37</sup> Ibidem; *Konstytucja Republiki Portugalskiej*, Wrocław 1982, s. 66.

<sup>38</sup> Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r, Warszawa 1993, s. 47.

<sup>39</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku, Kraków 1997.

Poza tym w katalogu obowiązków zamieszczono art. 86, który podkreśla, że „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”<sup>40</sup>.

Podsumowując rozważania nad polityką ekologiczną w dokumentach międzynarodowych należy podkreślić, że organizacje rządowe i pozarządowe w wymiarze globalnym, regionalnym i krajowym zdają sobie sprawę z zagrożenia ekologicznego. Dlatego podejmowały różne przedsięwzięcia zmierzające do zmiany stosunku do środowiska naturalnego i miejsca w nim człowieka. Skuteczność tych działań jest różnie oceniana, ale świadomość ekologiczna społeczności międzynarodowej jednak wzrosła (od Sztokholmu po Johannesburg).

---

<sup>40</sup> Ibidem.